

Kiss Gábor Ferenc¹ – Nagy Sándor Gyula²

Forrásallokációs dilemmák a fővárosi régiók speciális helyzetének tükrében³

Fund Allocation Dilemmas in the Light of the Specific Situation of Capital Regions

Az Európai Unió kohéziós politikájának cél- és eszközrendszerét számos kritikával lehet illetni, akár a forrásfelhasználás szabályossága, akár a szakpolitika hatásossága kapcsán. Pedig a nyolcvanas évekre kialakuló mechanizmusok az elmúlt évtizedekben többször megváltoztak. A kilencvenes és kétezres években ezt elsősorban a világrend átalakulása és a bővítési körök miatt bekövetkező földrajzi, gazdasági, társadalmi változások idézték elő. 2010 óta pedig az egyre fokozódó globális kihívások is cselekvésre készítetik a döntéshozókat. A kohéziós politika intézményesülése óta egy valami mégis állandó. Ez nem más, mint a nagyfokú heterogenitással jellemezhető regionális struktúra forráselosztásban betöltött szerepe. Tanulmányunkban arra keressük a választ, indokolt lehet-e a NUTS-rendszeren alapuló gyakorlat felülvizsgálata. A téma kapcsán kiemelten vizsgáljuk a központi, vagyis a tagországok fővárosait is magukban foglaló régiók, köztük a 2020-ig létező Közép-Magyarország helyzetét.

Kulcsszavak: Európai Unió, kohéziós politika, NUTS-rendszer, régió, forrásallokáció

The objectives and instruments of the European Union's cohesion policy can be criticised in many ways, both in terms of the regularity of funding and the effectiveness of the policy. But the mechanisms that became formalised in the 1980s have changed several times over the past decades. In the 1990s and 2000s, this was mainly due to the geographical, economic and social changes caused by the transformation of the world order and the enlargements of the EU. After 2010 the

¹ Kutató, Budapesti Corvinus Egyetem Beszállító- és Iparfejlesztési Kutatóközpont, e-mail: kiss.gabor.ferenc@gmail.com

² Egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Tanszék, e-mail: sandorgyula.nagy@uni-corvinus.hu

³ A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, az Egyetemi Innovációs Ökoszisztéma pályázati program finanszírozásában, a 2019-1.2.1-EGYETE-MI-ÖKO-2019-00022 projekt keretében valósult meg.

growing global challenges have also forced the decision-makers to act. However, one thing has remained constant since the institutionalisation of cohesion policy, and it is the role of regional structures in fund allocation, which can be characterised by a high level of heterogeneity. Therefore, in this study we seek to answer whether it is justified to review the allocation method based on the NUTS system. We mainly focus on the situation of the capital regions, including Central Hungary, which existed until 2020.

Keywords: European Union, cohesion policy, NUTS system, region, fund allocation

1. Bevezetés

A kohéziós politika eredendő célja a tagországok közötti és államokon belüli fejlettségi különbségek csökkentése. Mindez már a római szerződésből is levezethető, hisz annak preambuluma alapján a közösség tagjai „népeik gazdaságait egyesítik, és azok harmonikus fejlődését előmozdítják, az egyes területek közötti különbségeket és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottságát csökkentik”.⁴ A szakpolitika alapjainak lefektetésére azonban csak a regionális tudományok fejlődésével egy időben, a hetvenes évektől került sor, jelentősége pedig a nyolcvanas évek bővítési körei eredményeként erősödött meg igazán. Ekkortól ugyanis a fokozódó belső területi különbségek már az integráció létére és működésére jelentettek valós veszélyt.⁵ A kohéziós politika sorsfordító pillanatai mégis a kétezres évek kelet-közép-európai bővítési köreivel következtek be, amelyek eredményeként az Európai Unió régiói közötti különbségek a korábban tapasztalt többszörösére növekedtek. A régi tagállamokhoz képest lényegesen alacsonyabb fejlettséggel belépők pedig akár teljes területe a regionális politika célterületévé válhatott, hiszen egy-két kivételt leszámítva valamennyi régiójuk kevésbé fejlettnek minősült.⁶

Az Eurostat által a hetvenes években létrehozott egységes területi szintű nomenklatúra, a NUTS- (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) rendszer kezdeti célja éppen a fokozódó fejlettségbeli eltérések statisztikai nyomon követésének támogatása volt. A létrejövő területi egységek azonban később az Unió kohéziós politikájának alapjai is lettek, hiszen a támogatási jogosultság és a tagállamoknak jutó keretösszegek meghatározásának elsődleges szempontjává a NUTS 2 szintű régiók fejlettsége vált.⁷ A fejlettség mérőszáma az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai termék (GDP) európai uniós átlaghoz mért aránya. Amennyiben egy régió az uniós átlag 75%-a alatti mutatóval rendelkezik, kevésbé fejlett, azaz a támogatásokra leginkább jogosult

⁴ European Economic Community: *Treaty establishing the European Economic Community*. 1957. 11.

⁵ Gian Paolo Manzella – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy. Working Paper Report to Barca Report*. European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2009.

⁶ Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.

⁷ European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról* (2003. május 26.).



régióinak minősül. A 75% feletti mutatóval rendelkező régiók esetében a forrásokból való részesedés aránya alacsonyabb, függően attól, hogy a régió átmeneti (75–100% közötti) vagy fejlettebb (100% feletti) besorolású.⁸

Nem véletlen, hogy a régióstruktúra alakításában rejlő lehetőségeket a tagállamok is igyekeznek minél inkább kihasználni. Az Európai Unióhoz való csatlakozáskor Közép-Magyarország létjogosultságát nagyban növelte, hogy Budapest Pest megyével közös régiót alkotva kevésbé fejlett, akkor még úgynevezett „konvergenciaregióknak” minősülhetett, ezáltal hozzáfért a strukturális alapok támogatásaihoz, holott a főváros gazdasági teljesítménye már a belépéskor is meghaladta a jogosultsági küszöbértéket. Később azonban, részben 2007, majd nagyobb mértékben 2014 után Közép-Magyarország fejlettebb régióként való besorolása miatt Pest megye jelentős fejlesztési forrásoktól esett el. Mivel maga a megye fejlettsége mindvégig 75%-os küszöbérték alatti volt, mindez hátrányosan érintette az ország más, hasonló fejlettségű, de kevésbé fejlett régióban lévő, fejlesztési forrásokban ezáltal jóval gazdagabb megyéivel szemben.⁹ Végül, döntően e kedvezőtlen folyamatok megállítása, valamint a térség fejlettségi szintjének megfelelő források elérhetővé tétele érdekében 2021-től Pest megye Budapestről leválva, immár kevésbé fejlett régióként szerepel az Unió régióinak listájában. Hasonló példa több is akad a tagállamok korábbi gyakorlatából, amikor egyes tagállamok fejlettebbé váló régióik szétválasztásával, vagy éppen kevésbé fejlett régióik összevonásával törekedtek az elérhető források maximalizálására és a támogatásba bevonható területek optimalizálására.

A regionális besorolási rendszernek tehát a forrásallokáció szempontjából van döntő jelentősége, a tagállami „borítékok” hasznosulása szempontjából azonban az abszorpcióra is érdemes figyelmet fordítani. Elméletben előfordulhat, hogy egy tagállam nem képes lehívni a rendelkezésére álló teljes keretet. Megeshet, hogy nem megfelelőek a forrásfelhasználási folyamatok vagy az intézményrendszeri kapacitások, nincs kellő számú jó pályázó vagy projektjavaslat. Azonban a fel nem használt források politikai következményei miatt egy tagállam lényegében nem engedheti meg magának, hogy ne használja fel a rendelkezésre álló összeget. Mindez óhatatlanul a hatásos és hasznos forrásfelhasználás ellenében hat, de a járadékvadászat és a forrásfüggés kialakulása felé is elmozdíthatja a tagállami gyakorlatokat.¹⁰

A szakpolitika intézményesülése óta a tudományos-szakpolitikai diskurzus része a régiók összehasonlíthatóságával és az alkalmazott indikátorok létjogosultságával kapcsolatos vita. Egyrészt a régiókat a tagállamok – bizonyos uniós előírások, ajánlások

⁸ European Union: Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról (2021. június 24.).

⁹ Nemzetgazdasági Minisztérium: A Közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat. Budapest, 2015. november.

¹⁰ Sándor Gyula Nagy – Balázs Lóránd: Evaluation of EU Fund Dependency. Dead Weight Loss and Substitution Effect. In Pálné Ilona Kovács – James Scott – Zoltán Gál (szerk.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, MTA KRTK, 2013. 109–122.; Nagy Sándor Gyula: Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél. *Európai Tükör*, 13. (2008), 6. 102–111.



figyelembevételével mellett – saját hatáskörben alakíthatják ki, emiatt számos gyakorlat jellemzi azok rendszerét. Hiába javasolt a régióalkotás során kiemelt jelentőséget tulajdonítani a létrejövő területi egységek gazdasági, szociális és társadalmi homogenitásának, a megfelelő intézményi környezet meglétének, mégis számos olyan példát láthatunk, amikor egy régiót nagyfokú heterogenitás jellemez. Az ilyen – például az adott ország fővárosát magában foglaló központi – régiók esetében viszont fennáll a veszélye, hogy a fejlettebb térségek forráselszívó képessége miatt kialakuló, aránytalan forrásallokáció és abszorpció, valamint a rendelkezésre álló források elégtelen volumene nemhogy elősegíti a felzárkózást, hanem épphogy növeli a kevésbé fejlett térségek lemaradását.

Másrészről, a GDP mint fejlettséget mérő mutatószám kritikáját a szakirodalom évtizedek óta gazdagon tárgyalja. A francia kormányzat által a kétezres évek végén megrendelt, Joseph Stiglitz vezette közgazdászok által készített jelentés például azt a kérdést járta körül, a GDP vajon alkalmas-e önmagában a társadalmi jólét megítélésére. „A GDP önmagában nem rossz (mutatószám), csak tévesen használják.”¹¹ Hasonló felvetés és kérdések fogalmazhatók meg a mutató kohéziós politika esetében való alkalmazása kapcsán. Valóban a régiók fejlettségi szintjének jelenlegi mérőszáma – egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított GDP az EU átlagához viszonyítva – alapján allokkált források segítik leghatékonyabban, leghatásosabban és leghasznosabban a régiók közötti felzárkózást és a tagállami szintű versenyképesség fokozását? Vagy a kevésbé fejlett régiók forrásbősége éppen a nem hatékony felhasználást kényszeríti ki, fenntartatlan vagy szükségtelen programok és projektek finanszírozásához vezetve?

A kérdések megválaszolása érdekében elemzésünk keretében egyrészt megvizsgáltuk, hogy a fővárosokat is magukban foglaló régiókat a belső heterogenitás és a fejlettségbeli különbségek milyen kihívások elé állítják. Nemcsak Közép-Magyarország, de a kelet-közép-európai térség további központi régiói esetében is elemeztük a fejlődési pályákat, eddigi eredményeket. A forrásfelhasználással kapcsolatos magyar adatok alapján pedig lehetőség nyílt annak vizsgálatára, hogy az adott régióon belül a támogatások mely térségekben összpontosultak. Kutatásunk alapvetően a gazdaságfejlesztési beavatkozásokra fókuszált, így az elemzés Közép-Magyarország speciális helyzetén és a régióban elérhető gazdaságfejlesztési célú programokon keresztül mutatja be a heterogén régiók torz forrásfelhasználási gyakorlatát, valamint a régióon belüli, kevésbé fejlett térségek hátrányos helyzetét a fejlettebb térségekhez képest. Az elemzés során nagy hangsúlyt helyeztünk a 2014 és 2020 közötti forrásallokációra és -felhasználásra, ami a téma újszerűségét is adja, lévén a ciklus tapasztalatainak feltárására mindeddig érdemben nem kerülhetett sor.

2. Tervezési-statisztikai régiók az Európai Unióban

A kohézió kapcsán Európában kettős jelenség figyelhető meg. Egyrészt az elmúlt bő 30 évben trendszerűen csökkentek ugyan az Unió tagállamai közötti jóléti különbségek, a régiók közötti – és különösen a belső regionális – eltérések azonban egyidejűleg nőttek

¹¹ Joseph E. Stiglitz – Amartya Sen – Jean-Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. (h. n.), (k. n.), 2009. 8.



az intézményesült kohéziós politika időszakában.¹² Ennek következtében az Európai Unió részéről rövid időn belül felmerült a konvergenciafolyamatok hatékony mérése, nyomon követése és értékelése, illetve az eredmények szakpolitikai visszacsatolása iránti igény.¹³ A Bizottság ennek jegyében 1996 óta háromévente jelentést tesz közzé a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról, amelyben a vonatkozó mutatók szintetizálásán keresztül ismerteti az integráción belüli, regionális felzárkózás fejleményeit. Szintén az átláthatóság és a nyomon követés igénye hozta létre a NUTS mozaikszóval illetett osztályozási rendszert (magyarul Területi statisztikai rendszer nomenklatúrája). A kezdetben három, mára ötszintű nomenklatúra legmagasabb szintű területi egysége (NUTS 1) maga a tagállam, vagy annak nagyobb országrésze, amelyet a további szinteken (NUTS 2, 3, LAU 1, 2) egészen a településekig bontanak alá. Ezek a régiók általában a tagállamok adminisztratív, közigazgatási területi beosztásához igazodnak. Azonban, különösen a 2004-ben és azt követően belépő országok gyakorlatában ettől eltérő esetek is előfordultak ott, ahol a közigazgatási rendszer nem adott megfelelő régióformáló alapot a NUTS-rendszerbe való betagozódáshoz. Ennek példája Magyarország, Szlovákia vagy Románia gyakorlata, ahol a NUTS 2 régiókat a megyék összevonásával, klasszikus értelemben vett regionális adottságok és sok esetben kellően felkészült és kompetens intézményrendszer vagy decentralizált jogkörök hiányában alakították ki.¹⁴ Ezzel szemben például Lengyelország kifejezetten az Európai Unióhoz való csatlakozás jegyében hajtott végre közigazgatási reformot, amely egyszersmind a decentralizált fejlesztéspolitika érdemi végrehajtásához szükséges intézményrendszeri kapacitások megeremtését is lehetővé tette.¹⁵

A NUTS-rendszer létrehozása óta számos esetben került sor a régiók tagállamok általi átalakítására, megváltoztatására is. Írország például 1999-ig csupán NUTS 3 területi egységekre volt felosztva, a NUTS 2 szintnek az ország teljes területe felelt meg. Az európai integrációhoz alacsony fejlettségi szinten csatlakozó írek azonban a kilencvenes évekre már igen jelentős eredményeket értek el a felzárkózás terén. A belépéskor az országban az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP az uniós átlag kevesebb mint fele volt, de 1996-ra annak értéke már elérte a 97%-ot. Mindez azt eredményezte, hogy Írország teljes területe mint önálló NUTS 2 régió kikerült volna a támogatott régiók közül. Ezt megelőzendő az ír kormányzat 1995-ben a régióstruktúra átalakításáról határozott. A két új NUTS 2 régió – *Border, Midland and Western* és *Southern and Eastern* – kialakításán túl az ország fontos lépést tett a regionális közigazgatási kapacitások megerősítése irányába is. A változtatások eredményeként 2000 és 2006 között Írország jelentős többletforrásokat tudott realizálni, tekintettel, hogy *Border, Midland and Western* régió a ciklusban 74%-os uniós átlaghoz viszonyított fejlettségi szinttel továbbra is a leginkább támogatott térségek közé tartozott. Eközben a Dublint és a fejlett Dél-Írországot

¹² Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015.

¹³ European Commission: *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*.

¹⁴ Heil Péter – Nagy Sándor Gyula: *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013.

¹⁵ Jerzy Regulski: *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest, Open Society Institute, 2003.



tömörítő *Southern and Eastern* régió sem maradt források nélkül, *phasing-out* státuszának köszönhetően csak fokozatosan csökkent az elérhető támogatások mértéke.¹⁶

Az ország fejlődésének mértéke aztán a közelmúltban ismét a régiók újragondolására készítette a szakpolitikusokat. A Bizottság 2016-ban hagyta jóvá, hogy a meglévő két területi egységet három régióra bontsák, külön régióként kezelve a fejlett Dél-Írországot, valamint Dublint és a hozzá csatolt *Midland*-et.¹⁷ Azóta mindkét régió Európa legfejlettebb térségei közé tartozik. De emellett létrejött a kevésbé fejlettnek számító *Northern and Western* régió is, amely ismét nagyobb mértékben juthat hozzá támogatásokhoz a 2021 és 2027 közötti költségvetési időszakban.

Szlovénia egy költségvetési ciklussal később Írországhoz hasonló utat járt be. Bár az ország fejlődése a 2010-es évekre kissé megtorpant és csak mostanra kap új lendületet, a kétezres évek fejlődési ütemét látva mégis reálisnak tűnt, hogy rövidesen elveszíti a strukturális és kohéziós alapokra való jogosultságát. Emiatt a régiószerkezet átalakításával egy előremutató közigazgatási reform végrehajtásán túl Szlovénia egyértelmű motivációja a kohéziós támogatások megőrzése volt. Ennek érdekében a csatlakozáskor az ország egészét NUTS 2 régióként kezelő szlovének már 2007-ben előterjesztették az ország két NUTS 2 szintű területi egységre való felosztását: az egyik régió a fővárost is magában foglaló *Zahodna* (nyugat) *Slovenija*, a másik a Ljubjanától délkeletre eső térségeket egyesítő *Vzhodna* (kelet) *Slovenija*. Bár Szlovénia adottságait – mintegy 2 millió fős lakosság, relatíve kicsi országméret – és mérsékelt belső területi különbségeit – a két új régió egy főre jutó GDP PPS-értéke közötti különbség mindössze másfélszeres volt 2007-ben – tekintve alkalmas lett volna, hogy továbbra is egy NUTS 2 régióként kezeljék, egy körülmény mindenképpen a régiószerkezet átalakításának szükségességét támasztotta alá. Mégpedig, hogy az újonnan létrehozott keleti régió fejlettségi szintje a 75%-os küszöbérték alatt maradt, ami a 2018-as adatok szerint jelenleg is érvényes (mindkét mérési időpontban 72%).¹⁸

De mulhat-e a régiók forrásokhoz való hozzáférése pusztán a tagállami apparátus tervezési rátermettségén vagy tudatosságán? Mind Írország, mind Szlovénia euró milliókban mérhető előnyt realizált azzal, hogy régiószerkezetét a kellő időpontban és az európai uniós források jogosultsági szintje szerint optimalizálta. Ezzel szemben Lengyelország vagy Magyarország központi régióinak fejletlen térségei egészen 2020-ig kénytelenek voltak megküzdeni a régiók relatív fejlettségéből fakadó forráshiányos állapottal. Az optimalizálási törekvésekkel kapcsolatban persze felmerülhet, hogy az csupán az adott tagállam keretösszegének újraosztását jelenti, nem eredményez valós forrástöbbletet. Ez egyrészt az előző példákban látható módon nem állja meg a helyét, a tagállami borítékok kialakításánál ugyanis a régiók fejlettségi szintje a leginkább meghatározó. Minél több fejletlenebb térség van egy országban, az annál több forrást jelenthet számára. De ha még igaz is lenne, hogy egy fejlettebb régió fejletlen térsége az adott

¹⁶ Hajós Réka Zita: *Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig.* (h. n.), (k. n.), 2006.

¹⁷ European Commission: *A Bizottság (EU) 2016/2066 Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet mellékleteinek módosításáról* (2016. november 21.).

¹⁸ Eurostat: *Regions and Cities Illustrated (RCI).* 2021c.



régióból kiválva önálló régióként az ország többi fejletlen régiójától vonja el a forrásokat, a hatékonyság, hatásosság és hasznosság szempontjából még mindig kedvezőbb helyzet állhat elő ezáltal. Amennyiben ugyanis az újonnan létrejövő régió forrásfelszívó és -felhasználó képessége a többi régiónál jobb, a megváltozott forrásallokáció összességében nagyobb gazdasági-társadalmi hasznosságot tud eredményezni a tagállam és a közösség egészé számára.

Az Európai Unióban egy régió akkor számít kevésbé fejlettnak, így a forrásallokáció szempontjából kiemelten kedvezményezett térségnek, ha az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számított bruttó hazai terméke nem éri el az uniós átlag 75%-át. Korábban csupán két régiókat létezett, 2014-től azonban bevezették az átmeneti régió kategóriát is.¹⁹ Ennek köszönhetően elsősorban a fejlett országok – például Németország vagy Franciaország – egyes régiói juthattak több forráshoz. A 2021-ben kezdődő új költségvetési ciklusban ráadásul az átmeneti régiók jogosultsági kritériuma is módosult, a felső küszöbérték a korábbi 90%-ról 100%-ra emelkedett, így további, korábban fejlettebb régióknak minősülő térségek juthatnak hozzá többletforráshoz.²⁰

A regionális forrásallokációt meghatározó, úgynevezett „berlini képlet” bevezetéséről a tagállamok a Tanács 1999-es berlini ülésén határoztak. A módszertan alapján a támogatások elosztásakor négy tényezőt vesznek figyelembe: az adott régió népessége; egy főre eső GDP-je az EU átlagához viszonyítva; munkanélkülisége; valamint a régiót magában foglaló ország egy főre jutó GDP-je. A kevésbé fejlett régiók (KFR) esetében a képlet a 2014 és 2020 közötti ciklusban az alábbi volt:

- $Z = \text{népesség}_{\text{regió}} \times (\text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{EU}} - \text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{regió}}) \times X + [(\text{munkanélküliek száma}_{\text{regió}} - (\text{népesség}_{\text{regió}} \times \text{átlagos munkanélküliségi ráta}_{\text{KFR}})) \times 1\,300 \text{ euró}]$, ahol
- $X_i = 3,15\%$, ha a tagállam_{regió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-ánál kevesebb;
- $X_{ii} = 2,70\%$, ha a tagállam_{regió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-a és 99%-a közötti;
- $X_{iii} = 1,65\%$, ha a tagállam_{regió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 99%-át meghaladja.²¹

Bár 2021-től a régiók támogatásának abszolút összege továbbra is döntően a regionális fejlettségtől függ,²² a végleges keretösszegek meghatározására már további indikátorok (iskolázottság, környezetterhelés, migráció) figyelembevételével, új képlet szerint került sor:

¹⁹ European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről* (2013. december 17.).

²⁰ European Union (2021): i. m.

²¹ European Union (2013): i. m.

²² European Court of Auditors: *Rapid Case Review. Allocation of Cohesion Policy Funding to Member States for 2021–2027* (2019. március).



- $Z = \text{népesség}_{\text{régió}} \times (\text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{EU}} - \text{vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP}_{\text{régió}}) \times X + [(\text{munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} \times \text{átlagos munkanélküliségi ráta}_{\text{KFR}}) \times 570 \text{ euró}) + [(\text{fiatal (15–24 év közötti) munkanélküliek száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} \times \text{fiatalok átlagos munkanélküliségi rátája}_{\text{KFR}}) \times 570 \text{ euró}) + [(\text{alacsonyan iskolázottak száma}_{\text{régió}} - (\text{népesség}_{\text{régió}} \times \text{átlagos alacsony iskolázottsági ráta}_{\text{KFR}}) \times 270 \text{ euró}) + [(\text{fajlagos CO}_2\text{-egyenérték tonna}_{\text{tagállam}} / \text{népesség}_{\text{tagállam}} \times \text{népesség}_{\text{régió}}) - (\text{CO}_2\text{-egyenérték tonna vállalat 2030-ig}_{\text{tagállam}} \times 1 \text{ euró})] + (\text{Nettó migrációtöbblet EU-n kívülről}_{\text{régió}} \times 405 \text{ euró}), \text{ ahol}$
- $X_i = 2,85\%$, ha a tagállam_{régió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-ánál kevesebb;
 - $X_{ii} = 1,25\%$, ha a tagállam_{régió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 82%-a és 99%-a közötti;
 - $X_{iii} = 0,75\%$, ha a tagállam_{régió} egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmének szintje az uniós átlag 99%-át meghaladja.²³

A fenti képlet alapján kialakuló indikatív keretösszegeket ugyanakkor a tagállamok jövedelmi szintjéhez igazodó plafon szerint maximalizálják. A koncentráció alapelveivel összhangban bevezetett *capping* értéke ráadásul ciklusról ciklusra csökken, hiszen az először 2000 és 2006 között bevezetett küszöbérték kezdetben 4% volt. A 2014 és 2020 közötti költségvetési periódusban a sztenderd felső értékhatárt már a tagállamok GDP-jének 2,35%-ában határozták meg. A legfrissebb végrehajtási rendelet pedig a küszöbértéket még tovább csökkenti, a legkevésbé fejlett tagállamok esetében 2,3%-ra módosítva azt.²⁴ És amíg az eredetileg bevezetett 4%-os határ megfelelő kompromisszumot jelentett a tagállamok számára, mivel nem okozott valós érdeksérelmet, addig az alacsonyabb szintek egyes tagállamok esetében már ténylegesen csökkentik a „berlini képlet” alapján számukra elméletileg elérhető támogatási keretösszeget.²⁵

A forrásallokáció szempontjából meghatározó NUTS 2 régiók száma egyébiránt az Egyesült Királyság kilépése óta 242 az Európai Unióban. A régiók között pedig nem csak földrajzi távolság tekintetében vannak hatalmas különbségek – gondolva e tekintetben a tengerentúli, amerikai és afrikai térségekre –, demográfiai, gazdasági és társadalmi adottságaik tekintetében is igen eltérő rendszert alkotnak.

A régiók gazdálkodási adatait vizsgálva az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP értéke tekintetében a legfejlettebb és legkevésbé fejlett régió között több mint nyolcszoros a különbség. A legkevésbé fejlett Mayotte – egy francia fennhatóság alatt lévő, az Indiai-óceánon Madagaszkártól északra lévő sziget – régióban 2019-ben 10 000 egység volt a mutató értéke. Ezzel szemben Luxemburgban mint leggazdagabb régióban a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP értéke 81 000 egység. De a legfejlettebb térségek között nem csak nyugat-európai régiók találhatók. Európai összevetésben harmadik helyen áll például a cseh főváros, Prága, de a legfejlettebb 20 régió között van

²³ European Union (2021): i. m.

²⁴ European Union (2021): i. m.

²⁵ Heil-Nagy (2013): i. m.



a Pozsonyi kerület (12.), Bukarest (14.), valamint az egyaránt 2021-től önálló régióvá váló Varsó (13.) és Budapest (20.) is.²⁶

Kelet-Közép-Európa régiói tehát sikeresen és relatíve gyorsan kerültek Európa legfejlettebb térségei közé, de ez valójában a szűken vett fővárosi területekről mondható el csupán (korábban sem Közép-Magyarország, sem a lengyel *Mazowieckie* nem tudta megközelíteni az élmezőnyt). Eközben pedig a legtöbb tagországon belül a regionális fejlettségi különbségek jelentősek maradtak: akár kétszeres, háromszoros is lehet a legfejlettebb és a legelmaradottabb régió közötti különbség. Mindez nemcsak az új, de a régi EU-tagországokban is megfigyelhető. A fokozott belső regionális különbségeknek egyik magyarázata a gazdasági tevékenységek fővárosi régiókban való nagyfokú koncentrálódása.²⁷

Így aztán a 20 legszegényebb régió között is többségében – de nem kizárólag – kelet-közép-európai régiót találunk, az EU14-ek hét – két tengerentúli francia és öt görög – régióval képviseltetik magukat. Utóbbiak közül 2015-ben még csak mindössze egy szerepelt a legkevésbé fejlettek között, vagyis a görög régiók visszaesése szembevető a rangsor alapján. A maradék 13 helyen azonban 2004 óta csatlakozó országok osztoznak: öt bolgár, három-három lengyel és magyar, valamint egy-egy román és szlovák régió sorolható Európa 20 legszegényebbje közé.²⁸

De a regionális GDP-mutatókon túl a kutatás-fejlesztés területén is említésre érdemes megfigyeléseket tehetünk. Miközben az egy főre eső kutatás-fejlesztési ráfordítások vásárlóerő-paritáson számított 2017-es értékei alapján a legjobban (Svédország) és leggyengébben (Románia) teljesítő országok közötti különbség kevesebb mint 17-szeres, addig a régiók esetében a legjobb (*Stuttgart*, Németország) és leggyengébb (*Sud-Est*, Románia) térség mutatójában több mint 420-szoros az eltérés. És miközben van olyan régió (*Opolskie*, Lengyelország), ahol 2010 és 2017 között a kutatás-fejlesztési ráfordításokat 3,5-szeresével sikerült növelni, az előbb említett romániai régióban a KFI-kiadások mértéke harmadával még csökkent is a vizsgált időszakban.²⁹ A kérdés továbbra is adott: miért kezeli a kohéziós politika egységes rendszerben a különböző gazdasági-társadalmi mutatók terén ilyen mértékű különbségeket mutató régiókat?

3. A központi régiók helyzete a Barca-jelentés nyomdokain

A kohéziós politika reformtörekvései között kiemelt jelentősége volt a 2009 tavaszán Fabrizio Barca olasz közgazdász által közzétett jelentésnek,³⁰ amelynek központi témája a szakpolitikai szemléletmód változásának szükségesszerűsége volt. Elemzésükben Barca és szerzőtársai arra vállalkoztak, hogy feltárják a kohéziós politika reformjának indokait,

²⁶ Eurostat (2021c): i. m.

²⁷ Kengyel (2015): i. m.

²⁸ Eurostat (2021c): i. m.

²⁹ Eurostat (2021c): i. m.

³⁰ Fabrizio Barca: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (2009. április).



és eredményeik alapján végrehajtási javaslatokat fogalmazzanak meg. A jelentés a kohéziós politikát mindvégig az Unió egyik fő szakpolitikájaként értékelte, amelynek mechanizmusai megfelelő alapot nyújtanak a megfogalmazott intézkedések végrehajtásához. De a jelentés fő üzenete volt az is, hogy a központi koordinációt és a statisztikai régiókon nyugvó területi megközelítést egy sokkal rugalmasabb, kihívásorientált, decentralizált, „helyi bázisú” fejlesztéspolitikával szükséges felváltani. Ennek indokai egyrészt az egyenlőtlenségek csökkentése (avagy kohézió) és a hatékonyságnövelés (avagy versenyképesség) között feszülő ellentmondások, valamint az ennek kapcsán felmerülő, tematikus fókuszálás és erőforrás-koncentráció iránti igények szükségessége.

A differenciált regionális fejlesztéspolitikai beavatkozások szükségszerűségét egyébiránt számos más hazai és külföldi kutatás is alátámasztotta. Konklúzióként megállapítható, mivel az egyes régiók helyzete igen eltérő a technológiai tudáshoz való hozzáférés és azok adaptálási képességének tekintetében, a különböző helyzetből induló régiók fejlesztési stratégiáinak praktikusán ezekhez az egyedi adottságokhoz kell igazodniuk.³¹

A Barca-jelentés kitért továbbá arra is, hogy a kohéziós politika nem redistribúciós politika, célja sokkal inkább a különbségek csökkentése és a gazdasági növekedés ösztönzése kell hogy legyen az intézményi kapacitások és kompetenciák növelése, valamint a közjavak és közszolgáltatások biztosítása által. De joggal merül fel a kérdés, hogy mindehhez a fejletlen régiók támogatására van szükség, vagy a gazdag régiókat is forráshoz kell juttatni? Egyrészt, ha a kohéziós politika az intézményi kapacitások és a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására irányul, amely problémákkal valamennyi – fejlett és fejletlen – régió szembesül, akkor minden régió számára elérhetővé kell tenni a beavatkozásokat. Másrészt, ha a gazdag régiók lakóit kizárjuk a kohéziós politika intézkedéseiből, óhatatlanul azt az érzetet keltjük, mintha másodlagos európai állampolgárok lennének, akik számára az integráció vívmányaihoz való egyenlő hozzáférés nem biztosított.

A jelentés e dilemmán túl kritikával illeti a kohéziós politika fő indikátoraként használt egy főre eső GDP alkalmazását is. Mivel a mutató alapján nem lehet jellemezni egy régió gazdasági és társadalmi folyamatait, következőképpen a források kihelyezését és a régiók rangsorolását sem eszerint kellene elvégezni. A Barca-jelentés épp ezért több indikátor mentén törekedett a megállapítások alátámasztására, a régiók vonatkozásában azonban két fő mutató elemzésére terjedt ki: ezek az egy főre jutó GDP, valamint a termelékenység voltak. Bár előbbi többször is a fejlődés elégtelen mérőszámaként értékelték, „kontextus indikátorként” mégis elvégezték a GDP/fő mutató alakulásának elemzését az egyes régiókban.

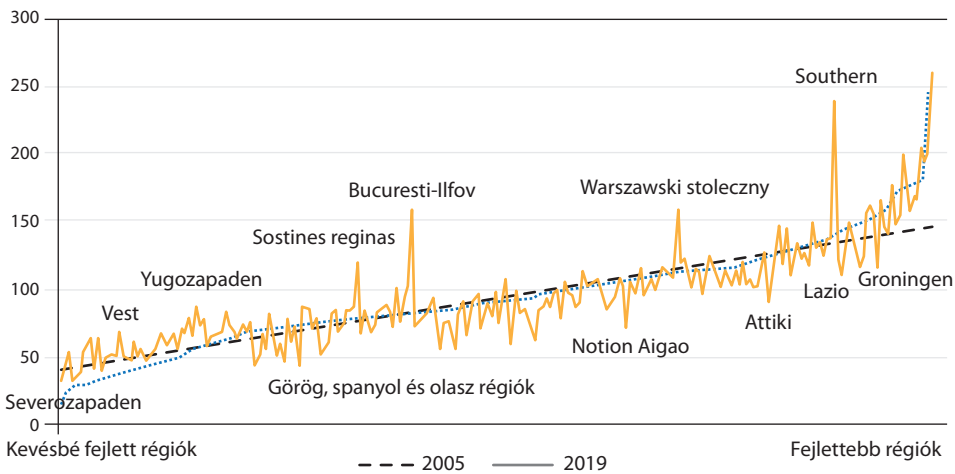
A jelentésben használt elemzési metódus alapján mi is összehasonlítottuk az európai régiók uniós átlaghoz mért fejlettségében 2005-ről 2019-re bekövetkező változásokat. Amint az az 1. ábrán látható, a legkevésbé fejlett régiók többsége kisebb-nagyobb mértékben közelített az uniós átlaghoz, míg a többi régió esetében az eltérések kiegyenlítettnek mondhatók. Két érdekes jelenségre ugyanakkor érdemes kitérni. Egyrészt, ahogy

³¹ Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA RKK, 2006; Lengyel Imre – Rechnitzer János (szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.



az a Barca-jelentésből is kitűnt, a fővárosi régiók teljesítménye kimagasló valamennyi régió összevetésében, Vilnius (*Sostines regionas*), Bukarest (*Bucuresti-Ilfov*) vagy épp Varsó (*Warszawski stoleczny*) teljesítménye kiugró a vizsgált időszakban. A legnagyobb ugrást azonban egy nem fővárosi, ráadásul már 2005-ben is fejlettnek minősülő régió, Dél-Írország érte el.

A másik végletet ugyanakkor a PIGS-országok hagyományosan a kohéziós politika kedvezményezettjének számító további három tagja, Görögország, Olaszország és Spanyolország képezi. Régiók esetében ugyanis jelentős visszaesés figyelhető meg, mindez Görögország esetében a legdrasztikusabb, amely ország számos régiója Európa legszegényebb térségei közé került a vizsgált időszakban. Ha a támogatások egyik fő kedvezményezettjénél ilyen folyamatok figyelhetők meg, lehetséges, hogy a kohéziós politika regionális fejlettségre gyakorolt hatása túl van értékelve?



1. ábra: Egy főre jutó GDP 2005–2019 közötti változása a NUTS 2 régiókban, 2005-ös fejlettségi lista szerinti rangsorban (EU27 = 100)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat: *Regional Gross Domestic Product (million PPS) by NUTS 2 Regions. 2021b. alapján*

A továbbiakban a Barca-jelentés és saját kutatásunk által is prioritásként kezelt, központi, fővárosi régiók fejlődési pályáját elemezzük. Ennek során hat kelet-közép-európai ország olyan régióját vagy régióit vizsgáljuk, amelyeknek vagy része az adott ország fővárosa, vagy amelyeket a főváros és az azt övező vidéki térségek alkotják. Teljes körű adatok a vizsgált területi egységekre vonatkozóan 2018-ig állnak rendelkezésre, így a vizsgálatot a 2009 és 2018 közötti, tízéves periódusra végezzük el.

A vizsgált tagállamok régióalkotása tekintetében két gyakorlat figyelhető meg. Az országok egyik csoportja (Csehország, Románia és Szlovákia) már a csatlakozástól különálló régióként kezelte fővárosát (Szlovákia Pozsonyt és vonzáskörzetét), így a környező területek önálló régióként fejlettségüknek megfelelő regionális besorolást kaptak. A másik országcsoport (Bulgária, Lengyelország és Magyarország) ugyanakkor



a fővárost a csatlakozáskor, valamint az első mérési pont évében a környező térségekkel együtt, belső különbséggel terhelt régióként kezelte. De ezen országok esetében a fejlettségi szint idővel elérte vagy eléri azt a küszöbértéket, amikortól a régió már fejlettnak számít. Eközben, mint azt a az 1. táblázat adataiból is láthatjuk, a vidéki térségek jellemzően lemaradásban vannak a fővároshoz képest, és uniós összevetésben is fejletlen térségnek minősülnek.

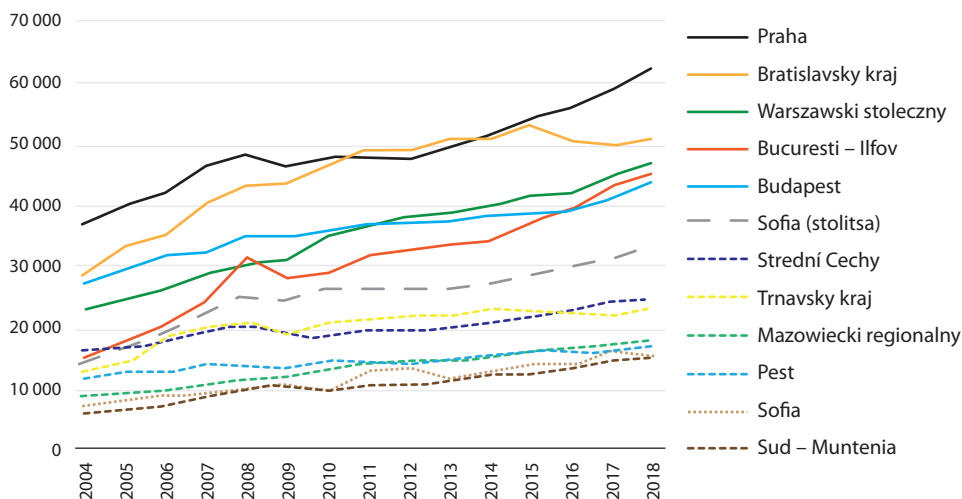
1. táblázat: Fővárosi térségek GDP/fő mutatóinak alakulása Közép-Kelet-Európában (2009, 2018)

Ország	Régió	2009		2018		2009–2018 +/- %	2009–2018 +/- %p
		GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában	GDP PPS / fő	GDP PPS / fő EU27 átlagában		
Bulgária	<i>Yugozapaden</i>	17 700	74	25 100	83	41,8	9
	<i>Sofia (stolitsa)*</i>	24 500	102	33 300	110	35,9	8
	<i>Sofia</i>	11 100	46	15 600	52	40,5	6
	BULGÁRIA	10 500	44	15 500	51	47,6	7
Csehország	<i>Praha*</i>	46 400	193	62 300	206	34,3	13
	<i>Střední Čechy</i>	19 000	79	24 700	82	30,0	3
	CSEHORSZÁG	20 900	87	27 900	92	33,5	5
Lengyelország	<i>Mazowiecki</i>	22 400	93	34 400	114	53,6	21
	<i>Warszawski stołeczny*</i>	31 200	130	46 900	155	50,3	25
	<i>Mazowiecki regionalny</i>	11 800	49	18 200	60	54,2	11
	LENGYELORSZÁG	14 400	60	21 400	71	48,6	11
Magyarország	Közép-Magyarország	26 200	109	32 500	108	24,0	-1
	Budapest*	35 300	147	43 800	145	24,1	-2
	Pest megye	13 400	56	17 000	56	26,9	0
	MAGYARORSZÁG	15 600	65	21 600	71	38,5	6
Románia	<i>Bucurest –Ilfov*</i>	28 000	116	45 100	149	61,1	33
	<i>Sud–Muntenia</i>	10 300	43	15 400	51	49,5	8
	ROMÁNIA	12 600	52	19 800	66	57,1	14
Szlovákia	<i>Bratislavský kraj*</i>	43 500	181	50 900	169	17,0	-12
	<i>Trnavský kraj</i>	18 800	78	23 100	76	22,9	-2
	<i>Západne Slovensko</i>	15 900	66	19 300	64	21,4	-2
	SZLOVÁKIA	17 300	72	21 400	71	23,7	-1
EU27		24 100	100	30 200	100	25,3	-

*-gal jelölve a fővárosok

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat: *Gross Domestic Product (GDP) at Current Market Prices by NUTS 3 Regions. 2021a. és Eurostat (2021b): i. m. alapján*

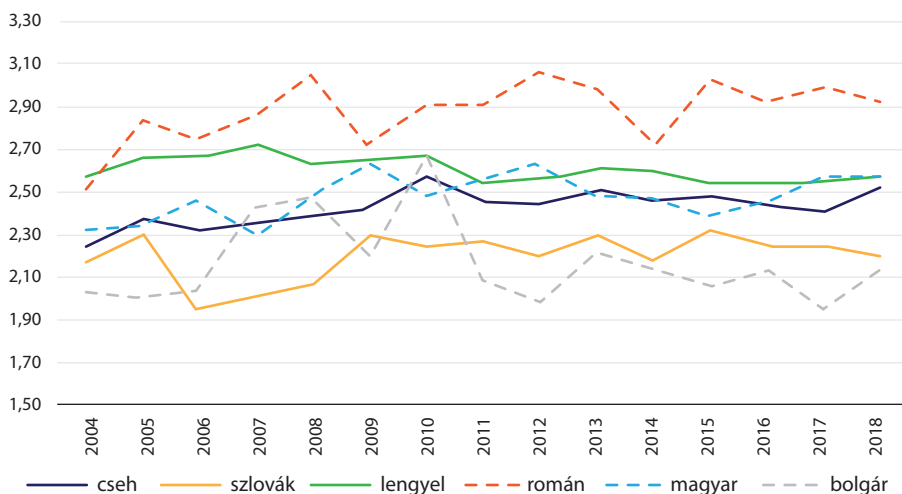




2. ábra: Fővárosok és környező térségek egy főre eső GDP-jének alakulása (2004–2018, PPS)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján

A 2. ábrán összegzett adatokból az is látható, mindkét országcsoportban vannak jól és kevésbé jól teljesítők. A fővárost különálló régióként kezelő országok esetében Prága és Bukarest is érdemi növekedést realizált a vizsgált időszakban, Szlovákia esetében azonban a növekedés lassuló üteme miatt az uniós átlaghoz mért fejlettségi szint visszaesett, ami különösen Pozsonyt érintette. A másik csoportban Szófia és Varsó tudta javítani pozícióit uniós összevetésben, Közép-Magyarország, illetve Budapest ugyanakkor a vizsgált időszakban az átlagnál lassabb ütemben növekedett.



3. ábra: Fővárosok és a környező vidéki területek közötti fejlettségi különbségek Kelet-Közép-Európában

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján



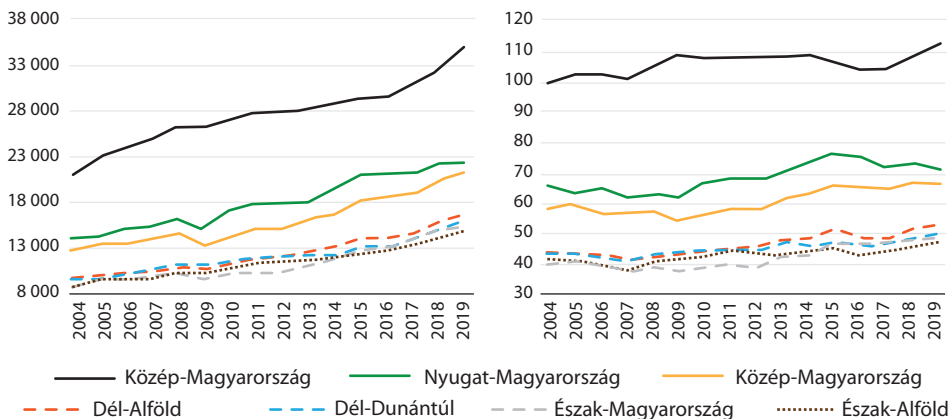
Mindazonáltal, ahogy az a 3. ábrán is látható, a fővárosi és vidéki térségek közötti fejlettségbeli különbségek Lengyelország esetét leszámítva, ha kismértékben is, de növekedtek 2004 és 2018 között. 2018-ra összességében a főváros és a környező vidéki térség közötti különbség Bulgáriában volt a legkisebb (2,13-szoros). A legnagyobb eltérés ezzel szemben Romániában figyelhető meg, ahol a két területi egység közötti különbség közel háromszoros (2,93-szoros).

A fővárost is magukban foglaló régiók kapcsán tehát eltérő megállapításokat tehetünk. Bár a régiók sorsa az uniós források mellett nagymértékben az ország politikai berendezkedésétől, gazdaságpolitikájától, külkereskedelmi nyitottságától is függ, mégis megállapítható, hogy a Barca-jelentés által feszegetett kihívások jelenleg is jellemzik az Európai Uniót és annak régióit.

4. Magyar régiók az Európai Unióban

A központi régiók elemzését követően tanulmányunkban megvizsgáltuk a magyar régiók és megyék teljesítményét is az egy főre jutó GDP 2004 és 2019 közötti alakulása tekintetében. A vásárlóerő-paritáson számított, egy főre jutó GDP a hazai régiók esetében jelentősen eltér. Az Eurostat adatai szerint a mutató Közép-Magyarország esetében 2019-ben az EU27 átlagának 112%-án állt, miközben egyes régiókban az 50%-ot sem érte el (Észak-Alföld: 47%, Észak-Magyarország: 49%).³²

A 4. ábrán pedig látható, míg Közép-Magyarország esetében a vásárlóerő-paritáson számított GDP értéke gyorsuló ütemben nő, addig a kevésbé fejlett régiók csak lassabb ütemű növekedést produkálnak. Mindez az uniós átlaghoz mért összevetésben a legtöbb régió esetében stagnálást, Nyugat-Dunántúl esetében egyenesen visszaesést eredményezett 2015 óta.

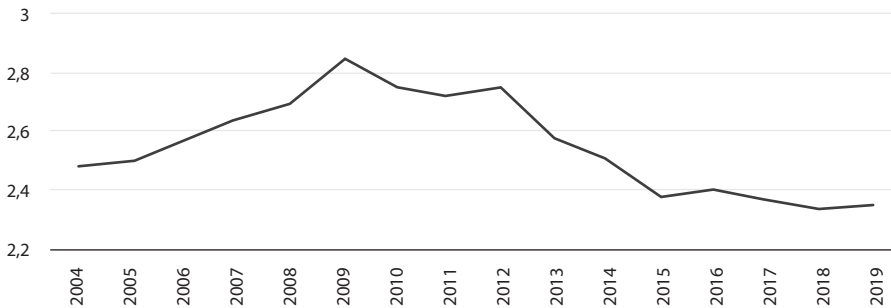


4. ábra: Magyar NUTS 2 régiók egy főre jutó GDP-adatai (vásárlóerő-paritáson és az EU27 átlagához mérten, 2004–2019)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021b): i. m. alapján

³² Eurostat (2021b): i. m.

A régiók közötti különbségeket vizsgálva (5. ábra) ugyanakkor megállapíthatjuk, a legfejlettebb (Közép-Magyarország) és legkevesbé fejlett régió (2014-ig Észak-Magyarország, azt követően Észak-Alföld) közötti különbség 2004 óta egy kezdeti felfutást követően csökkenő tendenciát követ. A csúcson, 2009-ben Közép-Magyarország és Észak-Magyarország egy főre jutó GDP PPS értékében 2,85-szörös különbséget mérhettünk, ez 2019-re Észak-Alfölddel való összevetésben 2,35-szörös különbségre mérséklődött.



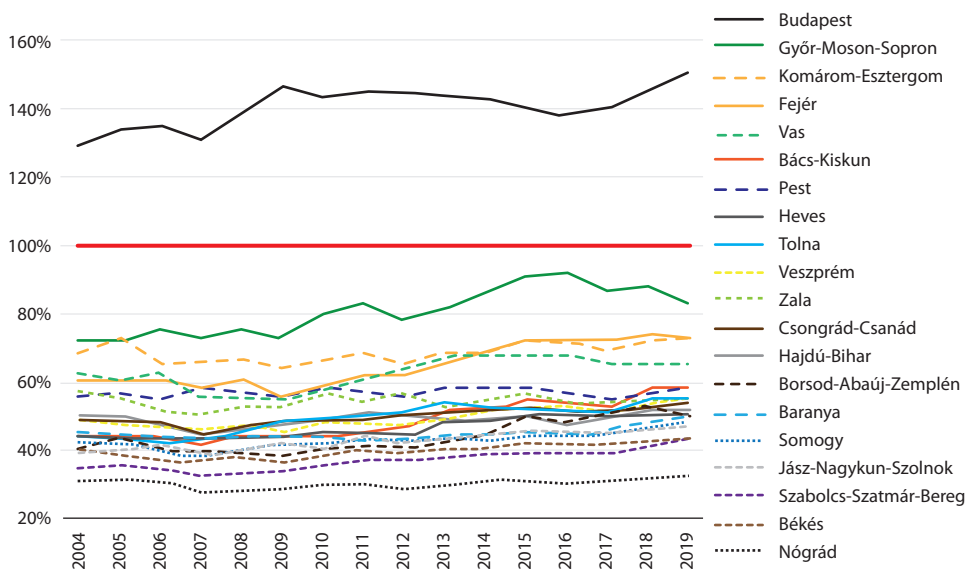
5. ábra: Régiók közötti relatív fejlettségi különbségek (vásárlóerő-paritáson és az EU27 átlagához mérten, 2004–2019, a függőleges skálán a különbség mértéke)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021b): i. m. alapján

A polarizáltság tehát sokkal nagyobb problémát jelent a régiókon belül, megyei szinten, így indokolt a GDP-adatokat e területi egységek mentén is vizsgálni. A 2004 és 2019 közötti megyei teljesítmények az uniós fejlettségi átlaghoz viszonyítva az ország – Budapest és vidék – kettészakadására utalnak.

Az alábbi ábrán látható, az uniós csatlakozás óta Budapest a 2007–2013 közötti ciklus zárását követő megtorpanás után új lendületre kapott, uniós átlagban mért fejlettségi szintje (151,0%) alapján pedig 2021-től önálló régióvá válva Európa huszadik legfejlettebb térségének minősül. A többi megye azonban nemhogy közelítené az európai átlagot, többségük stagnál, vagy inkább visszalépett az elmúlt években. Kiemelhető akár Győr-Moson-Sopron megye, amely 2016 óta 8,8%-pontot rontott fejlettségi szintjén, vagy Nógrád megye, amely a csatlakozás óta mindösszesen 0,8%-kal közeledett az uniós fejlettségi átlaghoz. Nem utolsósorban Pest megye helyzetét érdemes kiemelni, ahol 2019-ben az egy főre jutó GDP a budapesti érték kevesebb mint 40%-át éri el, a fejlettségi rangsorban így öt másik megye is megelőzi.





6. ábra: Megyék egy főre eső GDP-adatai, vásárlóerő-paritáson számolva, az EU27 átlagához viszonyítva (2004–2019)

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján

A megyék fejlődésének üteme mindazonáltal változatos képet mutat. Bár Budapest előnye látványos, önmagához mérten a csatlakozás óta kiemelkedő ütemben növekedett Bács-Kiskun (198,9%), Heves (189,2%) és Tolna megye (186,0%) is. Minderre a fejlesztési forrásokon túl részben magyarázat a belépést követően a megyékbe áramló működő tőke, illetve a relatíve alacsony bázisérték is (mindhárom megye esetében 9 300 PPS volt a mutató értéke 2004-ben).

2. táblázat: Megyék egy főre eső GDP-adatai, vásárlóerő-paritáson számolva (2000–2019)

Megye	Vásárlóerő-paritáson számított GDP / fő							
	2000	2004	2006	2007	2010	2013	2014	2019
Budapest	19 400	27 400	31 500	32 300	35 900	37 300	38 200	47 100
Győr-Moson-Sopron	13 300	15 400	17 400	17 900	19 900	21 300	23 200	25 900
Komárom-Esztergom	8 100	14 700	15 200	16 300	16 600	17 900	18 100	22 900
Fejér	11 400	12 900	14 100	14 300	14 400	17 100	18 200	22 600
Vas	11 100	13 300	14 600	13 800	14 200	17 300	18 200	20 500
Bács-Kiskun	7 000	9 300	10 100	10 200	11 000	13 300	13 800	18 500



Pest	8 100	11 800	12 800	14 100	14 400	15 000	15 400	18 200
Heves	7 000	9 300	10 000	10 600	11 300	12 500	12 900	17 600
Tolna	8 100	9 300	9 700	10 500	12 200	14 100	13 900	17 300
Veszprém	8 500	10 400	10 800	11 300	12 000	12 700	13 500	17 300
Zala	8 500	12 200	11 900	12 200	14 200	13 600	14 600	17 100
Csongrád-Csanád	8 100	10 400	11 100	11 000	12 100	13 200	14 000	16 800
Hajdú-Bihar	7 500	10 500	10 900	10 800	12 300	12 700	13 200	16 300
Borsod-Abaúj-Zemplén	6 200	8 600	9 600	9 700	9 900	11 100	11 900	15 600
Baranya	7 200	9 700	10 200	10 500	11 000	11 500	11 800	15 500
Somogy	6 900	8 900	9 200	9 300	10 500	11 400	11 200	14 800
Jász-Nagykun-Szolnok	6 300	8 500	9 500	9 400	10 100	11 400	11 800	14 700
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5 800	7 500	7 900	7 900	8 900	9 800	10 400	13 400
Békés	6 600	8 400	8 600	9 000	9 500	10 500	10 800	13 400
Nógrád	5 100	6 700	7 100	6 700	7 300	7 700	8 100	10 100
EU átlag	18 400	21 200	23 200	24 600	24 900	26 000	26 600	31 200

Forrás: a szerzők szerkesztése Eurostat (2021a): i. m. alapján

Pest megye teljesítményét külön érdemes értékelni. 2004 és 2019 adatait vizsgálva azt láthatjuk, a megye a fejlettségi rangsorban változatlanul a hetedik helyen áll. Holott 2010-ben még két helyet javítva az ötödik legfejlettebb megyének számított, azt követően azonban fejlődése elmaradt más megyéktől. Összességében Pest az uniós tagság éveiben mindössze három megye (Vas, Nógrád és Zala) fejlődési üteménél tudott gyorsabb növekedést elérni. 2014 óta viszont Pest megye már a hatodik legnagyobb fejlődést tudta felmutatni, ami a megyének jutó, következő fejezetben taglalt forrasszűk időszak tükrében figyelemreméltó teljesítmény.

5. Forrásfelhasználás a megyékben

Bár Közép-Magyarország csatlakozást követő fejlődése kiugrónak bizonyult az ország többi régiójához képest, a fejlettségből fakadóan ciklusról ciklusra csökkenő mértékben elérhető támogatások kedvezőtlen helyzetet teremtettek Pest megye kevésbé fejlett térségeinek. Mindezt a 3. táblázat adatai is szemléltetik, amely az Új Magyarország Fejlesztési Terv és a Széchenyi 2020 Program keretében felhasznált források egy főre jutó fajlagos megyei értékeit ismerteti. Ez alapján látható, Pest megye az előző két ciklusban kihelyezett források fajlagos mértékét tekintve még a hozzá hasonlóan kevésbé fejlett megyékkel való összevetésben is gyenge eredményt ért el.



3. táblázat: Egy főre jutó támogatás Magyarország megyéiben 2007–2013 és 2014–2020 között

Megye	ÚMFT egy lakosra jutó támogatás (Ft)	Széchenyi 2020 egy lakosra jutó támogatás (Ft)*
Bács-Kiskun	647 048	754 220
Baranya	772 955	825 347
Békés	780 572	728 698
Borsod-Abaúj-Zemplén	720 528	1 155 529
Budapest	1 195 194	1 115 328
Csongrád-Csanád	1 179 800	1 073 086
Fejér	852 613	871 283
Győr-Moson-Sopron	812 567	722 783
Hajdú-Bihar	1 065 566	1 489 173
Heves	683 556	1 234 001
Jász-Nagykun-Szolnok	688 547	651 128
Komárom-Esztergom	493 406	582 732
Nógrád	538 147	711 057
Pest	364 097	204 147
Somogy	744 557	1 579 641
Szabolcs-Szatmár-Bereg	909 894	902 956
Tolna	490 605	657 533
Vas	512 981	1 075 529
Veszprém	592 655	893 035
Zala	596 187	640 785

*2021. szeptemberi adat

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség: PALYAZAT.gov.hu, *Eredmények, Aktuális statisztikák. 2021a. és Központi Statisztikai Hivatal: 6.1.1. A lakónépesség nem szerint. 2021c. alapján*

A megyei adatokban megfigyelhető tendenciákat járási vagy akár települési adatokkal tovább lehet árnyalni. Aggregált adatok ugyanakkor csak régiós és megyei szinten érhetők el a központi adatbázisokban. Egy-egy konstrukció esetében persze célzott adatgyűjtéssel előállíthatók a szükséges adatok. A kutatás keretében így a Közép-Magyarországon elérhető VEKOP-1.2.6-20 támogatások járási szintű megoszlását vizsgáltuk meg annak érdekében, hogy elemezhesük a források területi eloszlását.

A pályázat a kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztéseit támogatta, 5–153,5 millió forint közötti összeggel, legfeljebb 70%-os támogatási intenzitással. A támogatásból a kkv-knak új eszközök, gépek beszerzésére, információs technológiafejlesztésre, ingatlanberuházásra, tanácsadási és képzési szolgáltatások igénybevételére, energetikai korszerűsítésre, vagyis komplex fejlesztések megvalósítására nyílt lehetősége. A pályázat területi hatálya Közép-Magyarország egész területére kiterjedt.



A konstrukció keretében megítélt támogatások abszolút értéke nagyságrendileg egyenlően oszlik meg Budapest és Pest megye között, ami lakosságra vetítve fajlagosan Pest megye fölényét jelenti. Budapesten 700 támogatott projektre 15,54 milliárd forintnyi támogatás, Pest megyében 624 beruházásra 15,99 milliárd forintnyi támogatás jut. Nagyobb eltérések tapasztalhatók viszont Pest megye járásai összevetésében. A megvalósított projektek száma 6 és 97, a megítélt támogatás összege 101,67 és 1 980,28 millió forint közötti. A legtöbb projekt és forrás a Gödöllői, a legkevesebb pedig a Nagykőrösi és Szobi járásnak jutott.

4. táblázat: VEKOP-1.2.6-20 pályázat keretében kihelyezett források megoszlása Pest megyei járásai mint megvalósítási helyszínek szerint

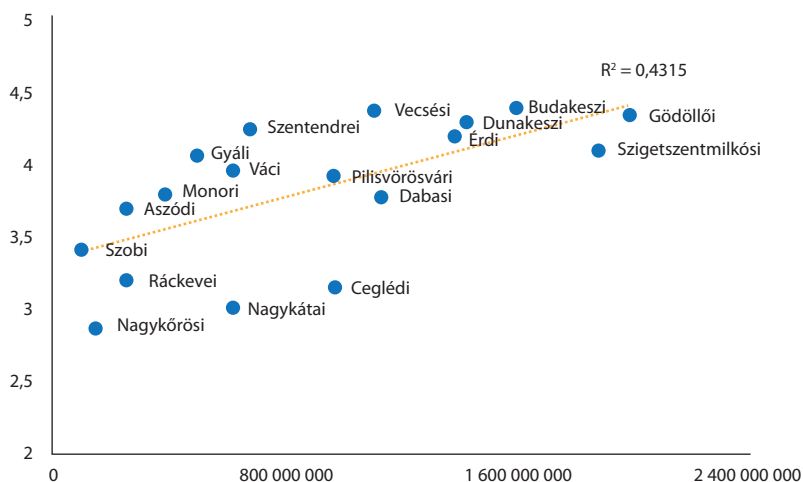
Járás	VEKOP-1.2.6-20*		
	Támogatott projektek száma (db)	Összes támogatás (Ft)	Egy projektre jutó támogatás (Ft)
Gödöllői	97	1 980 280 521	20 415 263
Szigetszentmiklósi	64	1 876 526 744	29 320 730
Budakeszi	62	1 589 753 324	25 641 183
Dunakeszi	45	1 423 763 629	31 639 192
Érdi	58	1 383 503 590	23 853 510
Dabasi	40	1 126 313 520	28 157 838
Vecsési	35	1 103 701 229	31 534 321
Pilisvörösvári	38	972 206 018	25 584 369
Ceglédi	30	965 558 490	32 185 283
Szentendrei	26	680 180 509	26 160 789
Váci	27	625 444 655	23 164 617
Nagykátai	29	618 700 756	21 334 509
Gyáli	17	497 489 392	29 264 082
Monori	18	388 846 472	21 602 582
Aszódi	13	259 043 680	19 926 437
Ráckevei	13	253 127 743	19 471 365
Nagykőrösi	6	143 710 074	23 951 679
Szobi	6	101 667 725	16 944 621
ÁTLAG	35	888 323 226	25 008 465
MEDIÁN	30	822 869 500	24 768 024
SZÓRÁS	24	587 564 484	4 603 722
Pest	624	15 989 818 071	25 624 708
Budapest	700	15 532 446 458	22 189 209
VEKOP-1.2.6-20 összesen	1 324	31 522 264 529	23 808 357

*2021. szeptemberi adatok

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség: PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Támogatott projekt-kereső. 2021b. alapján



A járáások fejlettségi szintjéhez mért forráskihelyezést a Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet által közzétett, 22 indikátor összesítésével képzett Járáási Fejlettségi Mutató³³ segítségével vizsgáltuk. Ehhez fajlagos mutatószámokat is képeztünk a járáások lakosságszáma, valamint a járáásokban működő kkv-k – mint kedvezményezett célcsoport – száma alapján.



7. ábra: Pest megyei járáások fejlettsége és az elnyert támogatások összege

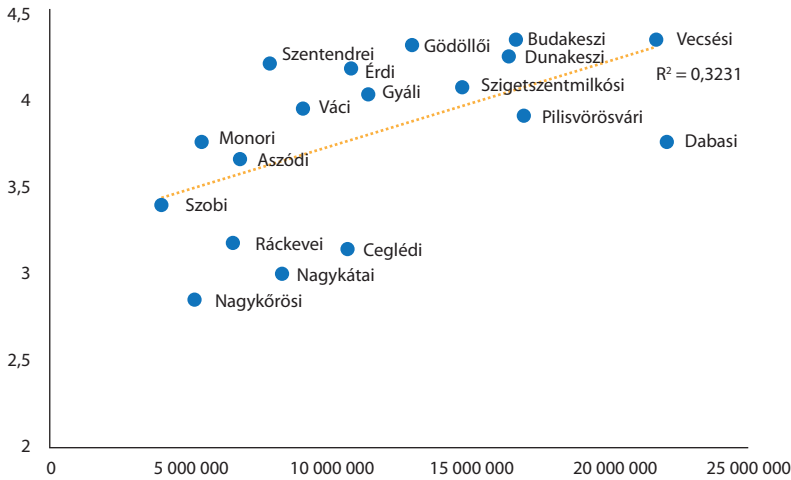
Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021b): i. m. és MKIK GVI (2019): i. m. alapján

A támogatások járáási szintű aggregált összegét és a járáások fejlettségét vizsgálva (7. ábra) megállapíthatjuk, hogy a fejlettségi szint és a kihelyezett forrás összege között közepes magyarázó kapcsolat áll fent, a legtöbb támogatást valóban Pest megye fejlettebb járáásai nyerték el.

A lakosságszám szerinti fajlagos adatokat vizsgálva (8. ábra) a kapcsolat továbbra is fennáll, bár a magyarázó erő alacsonyabb az aggregált értékekhez képest. De a vizsgált konstrukció forrásai eszerint is a fejlettebb járáásokban koncentrálnak.

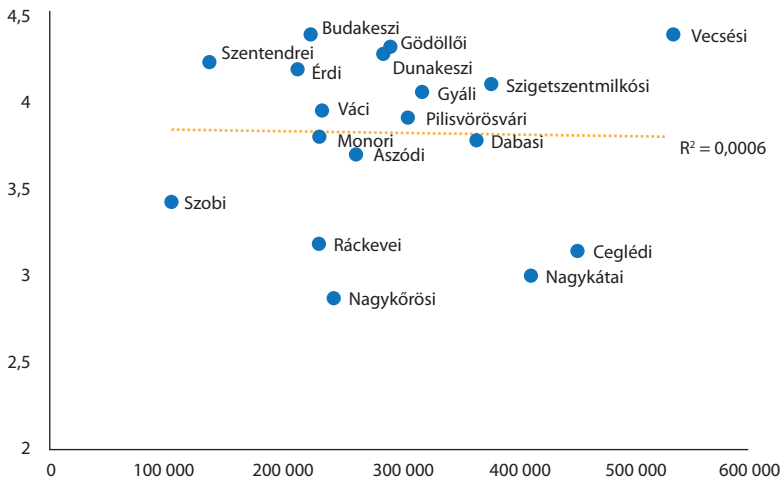
³³ Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (MKIK GVI): *Fejlődő és leszakad járáások – 2017. Magyar járáások társadalmi-gazdasági profilja a Járáási Fejlettségi Mutató alapján* (2019. augusztus).





8. ábra: Pest megyei járások fejlettsége és az egy főre jutó támogatások összege

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021b): i. m., KSH (2021c): i. m. és MKIK GVI (2019): i. m. alapján



9. ábra: Pest megyei járások fejlettsége és a járásban működő kkv-k egy egységére jutó támogatások összege

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021b): i. m., Központi Statisztikai Hivatal: Éves településstatisztikai adatok 2020-as településszerkezetben. 2021d. és MKIK GVI (2019): i. m. alapján



A források mértékét a járásokban működő mikro-, kis- és középvállalkozások számához viszonyítva (9. ábra) a magyarázó erő viszont már megszűnik, ez esetben sokkal inkább egyenletes forrásmegoszlás figyelhető meg. A járások közötti különbségek mindazonáltal nagyok, a Vecsési járás kis- és középvállalkozásai által elnyert fajlagos támogatás például több mint ötszöröse a Szobi járás vállalkozásai által realizált támogatásoknak. A magas fajlagos különbséget természetesen számos egyéb szempont – vállalkozások és pályázatok életképessége, ágazati demográfia stb. – is befolyásolja. E szempontok részletes vizsgálatára területi korlátok okán ezúttal nem térünk ki.

Az előző két fejezetben vizsgált regionális, megyei és járási adatok alapján tehát összességében megállapítható, a csatlakozás óta eltelt időszakban a területi egyenlőtlenségek nem mérséklődtek kellő ütemben, sőt egyes megyék összevetésében és uniós szinten tovább növekedtek. Ugyanakkor a Barca-jelentésben foglaltakkal összhangban valljuk, egy régió vagy megye vonatkozásában az egy főre jutó GDP-mutató önmagában nem árul el megfelelő információkat a régió helyzetének megítéléséhez. Ezért a tanulmány zárásaként a kutatás-fejlesztési források felhasználásának példáján tekintjük át az egyes megyék abszorpciók képességét.

6. Lokális abszorpció a kutatás-fejlesztés területén

A kutatás-fejlesztés, az innováció alapvető fontosságú tényezői a regionális versenyképességnek, hisz annak eredményei hozzájárulnak az új termékek, gyártási eljárások kialakításához, a költséghatékonyság növeléséhez, a magasabb minőséghez és a piaci változásokhoz való alkalmazkodóképesség erősítéséhez. A kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitások viszont elsősorban a fejlett térségekben koncentrálnak. Ennek egyik oka, hogy ezek a tevékenységek hosszú távon térülnek meg, kockázatuk magas, így a szükséges pénzügyi erőforrások a legfejlettebb régiókban állnak rendelkezésre. De a koncentráció hozzájárul a méretgazdaságossági előnyök kihasználásához vagy az iparági és egyetemi kapcsolatok fenntartásához is. A kohéziós források segítségével ennek ellenére fontos hozzájárulni, hogy a kutatási eredmények és a tudás a kevésbé fejlett térségekbe is eljuthasson.³⁴

A kohéziós politikával kapcsolatos, korábban is tárgyalt reformelképzeléseknek is visszatérő elemei a strukturális alapok újragondolásával, a célzott, tematikus vagy ágazati alapok létrehozásával és az egyes alapok jogosultsági kritériumainak egyedi meghatározásával kapcsolatos gondolatok.³⁵ Az ágazati beavatkozási területek között így mindenképp figyelmet érdemel a kutatás-fejlesztés ösztönzése, valamint a felsőoktatás mint kutatás-fejlesztési és innovációs bázisok fejlesztése, amelyek egymáshoz jól kapcsolható, szinergiában lévő tématerületek. E területeken a fentiekkel összefüggésben jellemzően a fejlettebb térségekben működő szervezetek rendelkeznek valós erőforrás-kapacitásokkal és tudásbázisokkal, mindez Magyarország esetében sincs másként. A falakon belüli összes kutatás-fejlesztési ráfordítás (GERD) mutatószám az állami,

³⁴ Kengyel (2015): i. m.

³⁵ André Sapir et al.: *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. Oxford, 2003.



közszféra, vállalati és nonprofit szervezetek kiadásait összegzi. A mutató tekintetében Magyarországon Közép-Magyarország, azon belül is egyértelműen Budapest dominanciája figyelhető meg. A legutolsó, 2019-es adatok alapján a teljes ráfordítás több mint kétharmada a központi régióban, több mint 60%-a pedig a fővárosban realizálódik. Az országon belüli súly tekintetében pedig kiemelkednek még a felsőoktatási bázisokkal – Hajdú-Bihar, Csongrád-Csanád, Veszprém – és innovatív nagyvállalatokkal – Győr-Moson-Sopron, Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén – rendelkező megyék.

5. táblázat: Falakon belüli K+F-ráfordítás összesített és fajlagos értékei megyénként (2019)

Megye	GERD (m Ft)	GERD / GDP (%)	GERD (HU = 100) (%)	GERD / fő (HU = 100) (%)	GERD / GDP (HU = 100) (%)
Budapest	425 552	2,42	60,60	337,99	163,64
Pest	46 005	0,92	6,55	50,06	62,38
Hajdú-Bihar	32 190	1,76	4,58	84,85	119,17
Csongrád-Csanád	31 152	2,18	4,44	108,66	147,51
Veszprém	30 169	2,39	4,30	123,02	161,87
Győr-Moson-Sopron	23 536	0,91	3,35	70,12	61,31
Bács-Kiskun	20 975	1,06	2,99	57,94	71,64
Borsod-Abaúj-Zemplén	15 744	0,74	2,24	34,11	49,92
Baranya	13 737	1,16	1,96	53,00	78,18
Fejér	11 827	0,59	1,68	39,40	39,68
Vas	7 917	0,71	1,13	43,45	48,19
Komárom-Esztergom	7 438	0,51	1,06	34,60	34,37
Heves	6 731	0,61	0,96	31,80	41,36
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6 139	0,39	0,87	15,45	26,39
Jász-Nagykun-Szolnok	4 156	0,36	0,59	15,63	24,39
Somogy	4 031	0,42	0,57	18,61	28,72
Békés	3 199	0,34	0,46	13,32	22,74
Tolna	2 845	0,36	0,41	18,21	24,05
Zala	2 757	0,28	0,39	14,28	19,05
Nógrád	1 104	0,27	0,16	8,11	18,37

Forrás: a szerzők szerkesztése KSH (2021a, 2021b): i. m. alapján

Fajlagos értékeket vizsgálva a főváros-vidék közötti különbségek mérséklődnek ugyan, de mind az egy főre jutó arányok tekintetében, mind a bruttó hazai termékhez viszonyítva is Budapest, valamint az előbb említett innovációs bázisokkal rendelkező területek kutatás-fejlesztési ráfordításai a legmagasabbak. Ezzel szemben a felsőoktatási kapacitásokkal nem rendelkező, abszolút értékben alacsony kutatás-fejlesztési ráfordításokat realizáló megyék – Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád vagy Tolna – teljesítménye fajlagosan is mérsékeltnak mondható. Az országos átlagoktól ugyanakkor Pest megye egy egységre vetített mutatói is jelentősen elmaradnak.



6. táblázat: Kutatás-fejlesztési kapacitások megyei bontásban (2019)

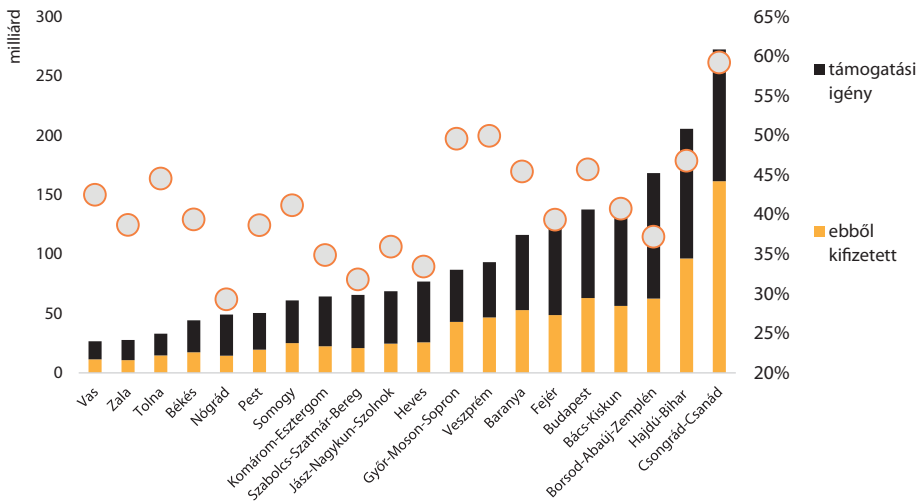
Mege	Foglalkoztatottak száma (fő)	% (HU = 100)	K+F-létszám (fő)	% (HU = 100)	Kutatóhelyek száma (db)	% (HU = 100)
Bács-Kiskun	239 828	5,16	1 307	1,85	109	3,07
Baranya	159 898	3,44	3 163	4,48	179	5,04
Békés	151 874	3,27	476	0,67	43	1,21
Borsod-Abaúj-Zemplén	277 804	5,98	1 669	2,36	133	3,74
Budapest	874 344	18,83	38 353	54,33	1 465	41,21
Csongrád-Csanád	185 379	3,99	5 216	7,39	279	7,85
Fejér	209 906	4,52	1 603	2,27	100	2,81
Győr-Moson-Sopron	241 376	5,20	2 699	3,82	204	5,74
Hajdú-Bihar	241 041	5,19	3 968	5,62	244	6,86
Heves	134 257	2,89	1 177	1,67	81	2,28
Jász-Nagykun-Szolnok	167 976	3,62	438	0,62	29	0,82
Komárom-Esztergom	146 307	3,15	800	1,13	39	1,10
Nógrád	83 337	1,79	230	0,33	22	0,62
Pest	636 676	13,71	4 521	6,40	295	8,30
Somogy	124 188	2,67	524	0,74	51	1,43
Szabolcs-Szatmár-Bereg	247 419	5,33	914	1,29	73	2,05
Tolna	97 279	2,09	336	0,48	29	0,82
Vas	130 706	2,81	647	0,92	38	1,07
Veszprém	163 961	3,53	2 133	3,02	98	2,76
Zala	131 009	2,82	415	0,59	44	1,24
Magyarország	4 644 567	100,00	70 589	100,00	3 555	100,00

Forrás: a szerzők szerkesztése Központi Statisztikai Hivatal: 26.1.2.2. Kutató-fejlesztő helyek száma és tényleges, állományi K+F-létszáma. 2021e. és Központi Statisztikai Hivatal: 20.1.2.3. A foglalkoztatottak száma, megye és régió szerint. 2021f alapján

A kutatás-fejlesztés kapacitásokat vizsgálva a foglalkoztatottak és a kutatóhelyek száma esetében is Budapest fölénye állapítható meg. A K+F-alkalmazottak (kutatók, tudományos segédszemélyzet, egyéb támogató személyzet) több mint fele a fővárosban dolgozik, a kutatóhelyeknek pedig több mint 40%-a működik Budapesten. A létszám esetében 5-5%-os részaránnyal Csongrád-Csanád, Pest és Hajdú-Bihar megye esetében nevezhető még relatíve, a többi megyéhez képest magasabbnak a foglalkoztatottak aránya. A teljes foglalkoztatotti létszámhoz viszonyítva Baranya megyét lehet még kiemelni, ahol az összes foglalkoztatott közel 2%-a dolgozott kutatás-fejlesztési területen 2019-ben, ami Budapest (4,39%) és Csongrád-Csanád megye (2,81%) után a harmadik legmagasabb adat. Szintén Baranya megyében mérhető még 5%-ot meghaladó részarány a működő kutatóhelyek 2019-es száma tekintetében is. Másrészt pedig, hasonlóan a kutatás-fejlesztési kiadások imént részletezett alakulásához, a foglalkoztatottak és kutatóhelyek rangsorában is a már említett megyék (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Tolna) szerepelnek legrosszabbul.



Ahogy arra a Barca-jelentés is rávilágított, a kutatás-fejlesztési, innovációs tevékenységek természete megköveteli a „helyi-bázisú” fejlesztéspolitikai megközelítést.³⁶ Hiszen úgy a tudásbázisok, mint a fejlesztéseket végrehajtó szervezetek helyben lévő, környezetükbe beágyazódó tényezők, amelyek fejlesztése éppen emiatt célzott megközelítést igényel. A tudástőke és -kapacitások fejlettebb térségekben való koncentrálódása ugyanakkor éppen ellentétes jelenség a kohéziós politika kevésbé fejlett régiókat preferáló mechanizmusaival. Hiszen, ha a tudástőke a fejlett térségekben összpontosul, akkor a kutatás-fejlesztési források felhasználása is hatékonyabb és hatásosabb ezekben a térségekben. Különösen, ha a magas innovációs potenciállal és kapacitásokkal rendelkező térség egy kevésbé fejlett tagállam fejlettebbnek minősülő statisztikai régiója (Közép-Magyarország esete).



10. ábra: Vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igények, kifizetett támogatások milliárd forintban és a támogatások aránya megyénként (2007–2020)

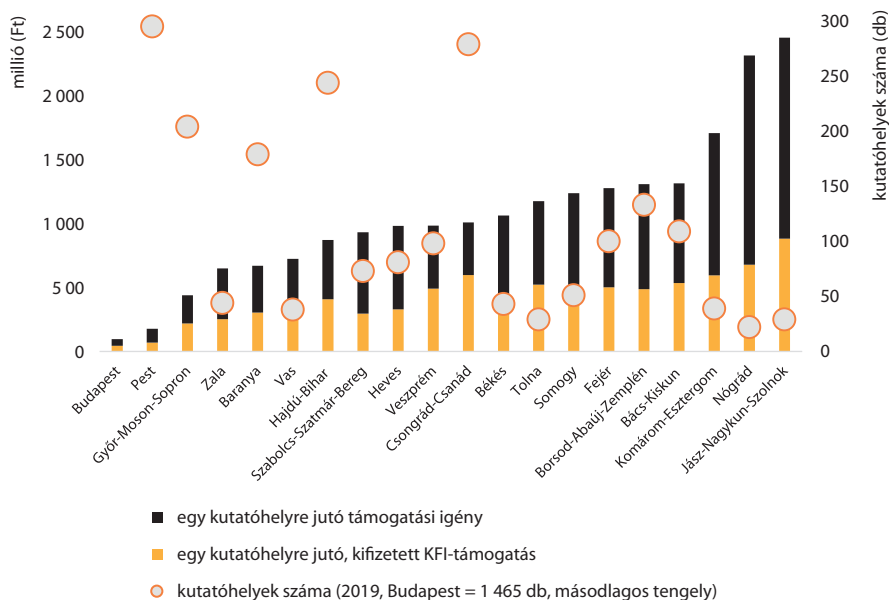
Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. alapján

A 10. ábrán az előző két költségvetési időszak gazdaságfejlesztési, azon belül kutatás-fejlesztést támogató konstrukciói (GOP/KMOP és GINOP/VEKOP) keretében benyújtott támogatási igények összesített értékét, a kifizetett támogatások volumenét, valamint a támogatások és a beadott igények százalékos arányát ábrázoltuk. Látható, hogy mind a felmerült igény, mind a kifizetett támogatás a délkelet-magyarországi, azon belül is az innovatív vállalkozásokkal, kutatóhelyekkel és felsőoktatási központokkal rendelkező megyékben – Csongrád-Csanád, Hajdú-Bihar és Borsod-Abaúj-Zemplén – volt a legmagasabb. Csongrád-Csanád teljesítménye a támogatási igényekhez mért arányban is kimagasló, a benyújtott pályázati igények közel 60%-át ki is fizették a megyében.

³⁶ Barca (2009): i. m.



A vizsgált (2007 és 2020 közötti) időszakban Budapest összesített támogatási igénye is magasnak mondható, 137,77 milliárd forinttal a NUTS 3 térségek (megyék) összevetésében az ötödik helyen áll. A főváros esetében továbbá a kifizetés aránya is átlag feletti, 45,7%-os. Eközben Közép-Magyarország részeként Pest megye a támogatási igény mértéke szerinti rangsorban csupán hátulról a hatodik, és eredményesség szempontjából is átlag alatti (az országos 43,9%-os kifizetési arányhoz képest 38,7%) szintet ért el.

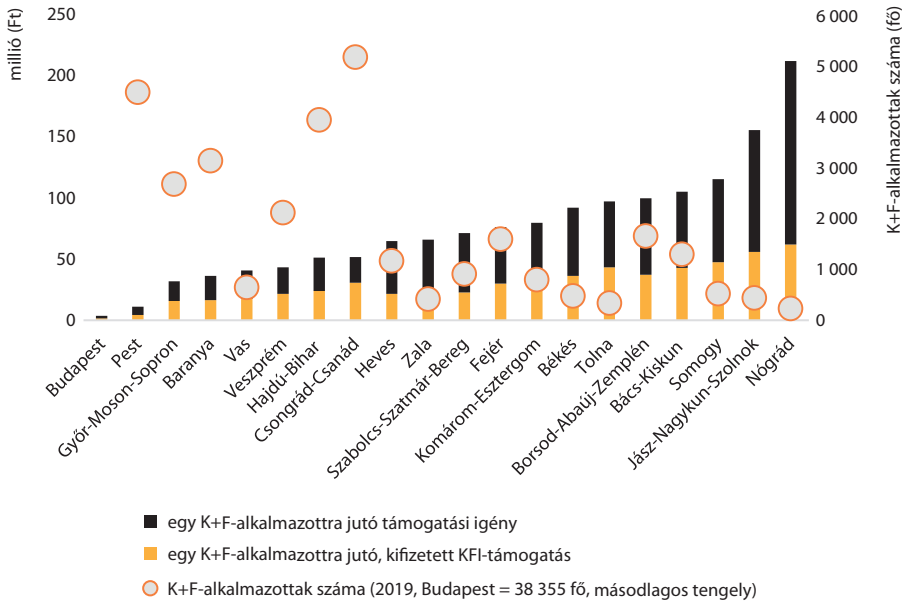


11. ábra: Kutatóhelyek száma, illetve egy kutatóhelyre jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás mértékénként (2007–2020)

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. és KSH (2021e): i. m. alapján

Eltérő képet kapunk azonban, ha a KFI-támogatások mértékét fajlagosan, a kutatóhelyek száma vagy a kutató-fejlesztő helyek tényleges állományi létszáma alapján vizsgáljuk. A 11. és 12. ábrákon látható, hogy ezen összevetésben a főváros és Pest a többi megyétől jelentősen elmaradva az utolsó helyekre kerül, miközben a lista élén azokat a megyéket találjuk, ahol a kutatóhelyek vagy a kutatás-fejlesztő alkalmazottak száma relatíve alacsony. Az adatok alapján, bár Pest megye mind az előbbi (295 intézménnyel második), mind az utóbbi (4 521 fővel harmadik) mutató tekintetében a közvetlen élmezőnybe tartozik, a fajlagos támogatások mértéke mégis jelentősen elmarad a többi, Pest megyéhez hasonló adottságokkal rendelkező, ám kevésbé fejlett térségnek minősülő megyéhez képest. Ez tehát arra enged következtetni, Pest megye valóban korlátozottabb mértékben jutott hozzá kutatás-fejlesztési támogatásokhoz, mint ahogy azt kapacitása és potenciálja indokolta tette volna.





12. ábra: K+F-alkalmazottak száma, illetve egy alkalmazottra jutó, vállalati kutatás-fejlesztési célú támogatási igény és kifizetett támogatás ményként (2007–2020)

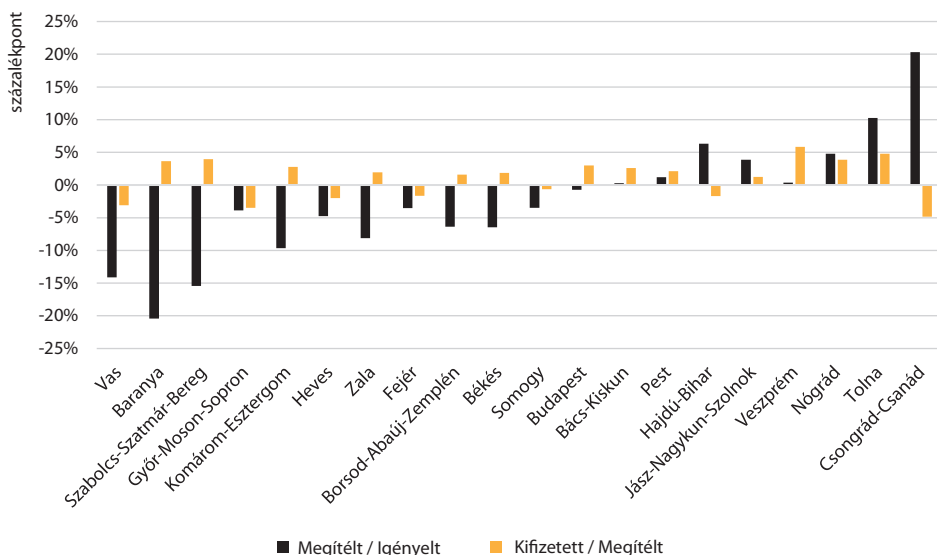
Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m és KSH (2021f): i. m. alapján

Ugyanakkor, mivel a kutatás-fejlesztési források esetében az elsődleges cél nem a felzárkóztatás, hanem a versenyképesség növelése – lásd Barca-jelentés –, így a statisztikai régiók fejlettsége szerinti területi megkötés sem tűnik indokoltnak. Ezzel szemben az előbb vizsgált fajlagos mutatószámok segítségével megfelelő képet lehet kapni egyes régiók vagy azok kisebb területi egységeinek kutatás-fejlesztési kapacitásairól és teljesítményéről is, amely megfelelő alapot adhat a források hatékony és hatásos kihelyezéséhez. Egy ilyen, kibővített szempontrendszer a megfelelő indikátorok megválasztásával más beavatkozási területek – egészségügy, oktatás – esetében is jól segíthetné a fejlesztéspolitikai beavatkozások céljainak elérését.

De a potenciál mellett a forrásabszorpció is figyelemre érdemes jellemző, amelynek komplex értékelése érdekében a 2007 és 2013 közötti időszak GOP-1. és KMOP-1.2. beavatkozásait vettük figyelembe, tekintettel, hogy a 2014 és 2020 közötti időszak forrásfelhasználásáról még nem állnak rendelkezésre teljes körű, végleges adatok. A 2007 és 2013 közötti ciklus beavatkozásainak esetében ugyanakkor megvizsgáltuk a támogatási igények, megítélt támogatások és kifizetett támogatások megyei értékeit. Az adatok segítségével kiszámoltuk a megítélt és igényelt, valamint kifizetett és megítélt támogatások közötti arányokat országos és megyei léptékben is.



A 13. ábrán a megyei adatok országos átlagtól való eltérését szemléltetjük. A függőleges tengelyhez közelebb eső megyék esetében a megítélt vagy a kifizetett támogatások, esetleg mindkettő aránya elmaradt az országos átlagtól, míg az ábrán jobbra a jobban teljesítő megyék figyelhetők meg. A megítélt támogatások aránya az összes igényléshez képest alacsonyabb lehet például abban az esetben, ha egy megye pályázatai országos összevetésben kevésbé voltak versenyképesek, vagy a pályázók nem kellő minőségben dolgozták ki azokat. A kifizetések mértéke pedig abban az esetben térhet el kedvezőtlen mértékben az átlagtól, ha az adott megye kedvezményezettjei nem tudták szabályosan felhasználni a támogatásokat vagy abszorpciós képességük maradt alacsonyabb, akár kapacitásbeli, akár szakmai problémák miatt.

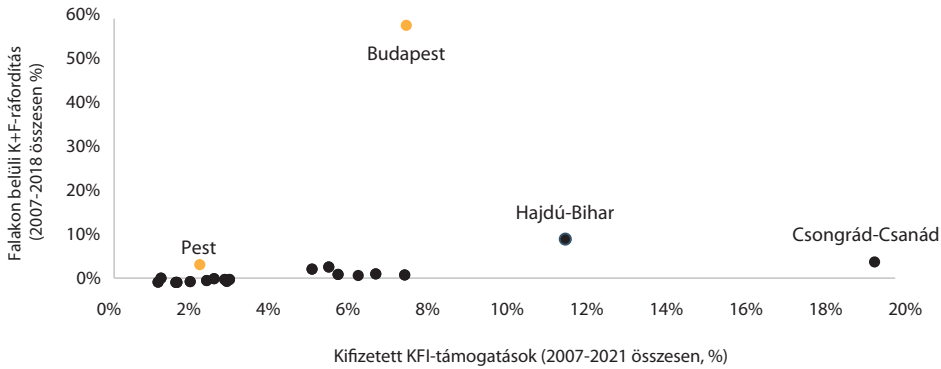


13. ábra: GOP/KMOP megítélt és kifizetett KFI-támogatások arányainak átlagtól való eltérése megyénként (százalékpont)

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. alapján

Az utolsó (14.) ábrán végül az egyes megyékben kifizetett támogatások és az adott megyében realizált kutatás-fejlesztési ráfordítások országos adatokhoz mért aránya közötti különbségek láthatók. A vizsgált adatok alapján a megyék között két jellemző csoport (klaszter) azonosítható.





14. ábra: Összes kifizetett KFI-támogatás (2007–2021) és falakon belüli K+F-ráfordítás országon belüli aránya (2007–2018) megyénként

Forrás: a szerzők szerkesztése Miniszterelnökség (2021): i. m. és KSH (2021a): i. m. alapján

Az egyik, amely a kutatás-fejlesztési ráfordításai és a KFI-támogatások felhasználása tekintetében is alacsonyabb részarányt képez országon belül. Ide sorolható az egyébként jelentős K+F-kapacitásokkal rendelkező Pest megye is. A másik csoport pedig valamelyest magasabb K+F-ráfordítási arány mellett tud egy valamelyest magasabb támogatási részarányt realizálni. Ebben az összevetésben három kiugró megyei adat is azonosítható. De amíg Hajdú-Bihar és Csongrád-Csanád megye a támogatások felhasználása tekintetében nyújt jobb teljesítményt, Budapest a kimagasló kutatás-fejlesztési pozíciói mellett csak kisebb mértékben tud kutatás-fejlesztési támogatásokat realizálni. Budapest és Pest megye gyenge teljesítményének okai így részben a tanulmányban is tárgyalt regionális forrásallokációs kritériumrendszerben keresendők.

Összességében látható, hogy a források kihelyezésével kapcsolatban számos elemzési lehetőség adódik, amelyek árnyalhatják egyes megyék – vagy az adatok rendelkezésre állásának függvényében akár kisebb területi egységek – forrásfelhasználási potenciálját és teljesítményét. Eszerint Pest megye esetében a korábban is azonosított kettőség figyelhető meg: hiába rendelkezik országos összevetésben kedvező kutatás-fejlesztési kapacitásokkal, a központi régió részeként jelentősen kevesebb támogatáshoz juthatott csak hozzá a többi, kevésbé fejlett megyéhez képest.

7. Összegzés

Tanulmányunk keretében arra kerestük a választ, milyen tendenciák figyelhetők meg az Európai Unió statisztikai régióinak fejlődése kapcsán, különösen a nagyfokú belső különbségekkel jellemezhető, központi régiók esetében. Arra a következtetésre jutotunk, hogy a kohéziós politika forrásallokációs mechanizmusa nem formálódott együtt



az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakuló, célrendszerét, volumenét és az integráció egészét meghatározó, jelentőségét tekintve is kibővülő kohéziós politikával, azt döntő mértékben jelenleg is egy nem egységes szempontrendszer mentén, tagállami hatáskörben meghozott adminisztratív közigazgatási döntés, a NUTS 2 régiók határa és fejlettségi szintje határozza meg. Emellett, mivel a területi felzárkózás a régiók szintjén nem valósul meg, így valójában a kohézióra irányuló célrendszer teljesüléséről sem lehet nyilatkozni a szakpolitika tekintetében.

A régiókkal kapcsolatos kérdéskör további vizsgálatát a magyar régiók, megyék elemzésével folytattuk. A fejlődési pályák, forrásfelhasználási adatok, valamint kutatás-fejlesztési beavatkozások tapasztalatai alapján feltártuk, Pest megye számára valóban nehézségeket okozott, hogy 2020-ig egy fejlettebb régió részeként korlátozott mértékben jutott csak hozzá a kohéziós politika forrásaihoz. A megye pozícióit tovább rontotta a Közép-Magyarországgal kapcsolatos szakmai és politikai viták elhúzódása is, így végül csupán 2021-től válhatott a fejlettségi szintjének megfelelően kevésbé fejlett besorolású, önálló régióvá.

Nem gondoljuk ugyanakkor, hogy a kohéziós politika kudarcait csupán tagállami hatáskörben kellene kezelni. Ha egy térség egyik pillanatról a másikra fejlettebb régióból kevésbé fejlett régióvá minősülhet, akkor nem az adott ország területfejlesztési gyakorlatával, hanem az európai szabályozási környezettel és a támogatásokra való jogosultság kritériumrendszerével kapcsolatban kell további kérdéseket megfogalmazni.

Tekintettel arra, hogy önmagában az abszorpció nem lehet a kohéziós politika sikerkritériuma – hiszen pusztán a támogatások elköltésével sem a hatásosság, sem a hasznosság nem maximalizálható –, annak figyelembevételét sokkal inkább a forrásokra való jogosultság értékelése kapcsán véljük célravezetőnek. Természetesen a lokális abszorpció szempontként való beemelését mélyebb és átfogóbb modellezési és tesztelési feladatoknak kell megelőznie, azonban a kísérleti jelleggel elvégzett számításaink alapján megalapozottnak látjuk, hogy egyes térségek jelenleg nem valós adottságaik és kapacitásaik, csupán regionális fejlettségük szerint jutnak támogatásokhoz.

A magyar fejlesztéspolitika számos ellentmondása is részben annak tudható be, hogy az aggregáltan igen jelentős összegben rendelkezésre álló fejlesztési források felhasználására nem minden esetben ott nyílik lehetőség, ahol arra valójában szükség volna. Holott meggyőződésünk, hogy a fejlesztési források kihelyezése annál hatásosabb, minél inkább téma- vagy szakterület-specifikus allokációs mechanizmusok kapcsolódnak hozzá. Így, nem elvitatva a kohéziós politika fontosságát és jelentőségét a kevésbé fejlett, elmaradott régiók felzárkóztatása szempontjából, kutatásainkat a jövőben is folytatni kívánjuk annak érdekében, hogy az elméleti tudásanyag és a gyakorlati tapasztalatok ötvözésével hozzájárulhassunk ahhoz, hogy a források esetében nem azok elköltése, hanem hatásos és hasznos felhasználása legyen az elsődleges motiváció.



Felhasznált irodalom

- Barca, Fabrizio: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* (2009. április). Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
- European Commission: *First Report on Economic and Social Cohesion*. Brussels–Luxembourg, 1996. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b093469f-676b-40b8-8cf1-3c16769c9e78>
- European Commission: *A Bizottság (EU) 2016/2066 Rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet mellékleteinek módosításáról* (2016. november 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R2066&from=EN>
- European Court of Auditors: *Rapid Case Review. Allocation of Cohesion Policy Funding to Member States for 2021–2027* (2019. március). Online: www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_en.pdf
- European Economic Community: *Treaty Establishing the European Economic Community*. 1957. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>
- European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról* (2003. május 26.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1059&from=EN>
- European Union: *Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről* (2013. december 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=HU>
- European Union: *Az Európai Parlament és A Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról* (2021. június 24.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1060&from=EN>
- Eurostat: *Gross Domestic Product (GDP) at Current Market Prices by NUTS 3 Regions*. 2021a. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10r_3gdp/default/table?lang=en



- Eurostat: *Regional Gross Domestic Product (million PPS) by NUTS 2 Regions*. 2021b. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10R_2GDP__custom_1293756/default/table
- Eurostat: *Regions and Cities Illustrated (RCI)*. 2021c. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#>
- Hajós Réka Zita: *Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig*. (h. n.), (k. n.), 2006.
- Heil Péter – Nagy Sándor Gyula: *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013.
- Horváth Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA RKK, 2006.
- Kengyel Ákos: *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630597760>
- Központi Statisztikai Hivatal: 6.3.4.1. *K+F-ráfordítás (falakon belüli) a GDP százalékában*. 2021a. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ohk019b.html
- Központi Statisztikai Hivatal: 6.3.1.1. *Bruttó hazai termék (GDP)*. 2021b. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt012b.html
- Központi Statisztikai Hivatal: 6.1.1. *A lakónépesség nem szerint*. 2021c. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd003c.html?down=1289
- Központi Statisztikai Hivatal: *Éves településstatisztikai adatok 2020-as településszerkezetben*. 2021d. Online: <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haDetails.jsp?query=kshquery&lang=hu>
- Központi Statisztikai Hivatal: 26.1.2.2. *Kutató-fejlesztő helyek száma és tényleges, állományi K+F-létszáma*. 2021e. Online: www.ksh.hu/stadat_files/tte/hu/tte0023.html
- Központi Statisztikai Hivatal: 20.1.2.3. *A foglalkoztatottak száma, megye és régió szerint*. 2021f. Online: www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0078.html
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (szerk.): *A regionális tudomány két évtizede Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.23.2.1247>
- Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (MKIK GVI): *Fejlődő és leszakad járások – 2017. Magyar járások társadalmi-gazdasági profilja a Járási Fejlettségi Mutató alapján* (2019. augusztus). Online: https://gvi.hu/files/researches/608/GVI_JFM_2019_tablak_190830.pdf
- Manzella, Gian Paolo – Carlos Mendez: *The Turning Points of EU Cohesion Policy. Working Paper Report to Barca Report*. European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2009. Online: <https://strathprints.strath.ac.uk/38743/>
- Miniszterelnökség: *PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Aktuális statisztikák*. 2021a. Online: www.palyazat.gov.hu/aktstat?lang=hu
- Miniszterelnökség: *PALYAZAT.gov.hu, Eredmények, Támogatott projektkereső*. 2021b. Online: www.palyazat.gov.hu/tamogatott_projektkereso
- Nagy Sándor Gyula: *Az európai uniós támogatások hatékonysága és hatásossága közötti különbség a ROP 1.2 intézkedésnél*. *Európai Tükör*, 13. (2008), 6. 102–111.
- Nagy, Sándor Gyula – Balázs Lóránd: *Evaluation of EU Fund Dependency. Dead Weight Loss and Substitution Effect*. In Ilona Pálné Kovács – James Scott – Zoltán Gál (szerk.): *Territorial Cohesion in Europe*. Pécs, MTA KRTK, 2013. 109–122.



- Nemes Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. Online: <https://doi.org/10.1556/9789630598644>
- Nemzetgazdasági Minisztérium: *A Közép-magyarországi régió esetleges kettéválasztásának lehetőségéről szóló vizsgálat*. Budapest, 2015. november. Online: https://regionallispolitika.kormany.hu/download/c/ad/31000/NUTS_vizsgalati_jelent%C3%A9s_2015nov.pdf
- Regulski, Jerzy: *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest, Open Society Institute, 2003. Online: <https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf>
- Sapir, André – Philippe Aghion – Giuseppe Bertola – Martin Hellwig – Jean Pisani-Ferry – Dariusz Rosati – Jose Vinals – Helen Wallace: *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. Oxford, 2003. Online: <https://doi.org/10.1093/0199271488.001.0001>
- Stiglitz, Joseph E. – Amartya Sen – Jean Paul Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. (h. n.), (k. n.), 2009. Online: www.researchgate.net/publication/258260767_Report_of_the_Commission_on_the_Measurement_of_Economic_Performance_and_Social_Progress_CMEPSP

